

当前中国公务员制度的开发机制： 作用及其功能异化现象

孟 华

(厦门大学政治与行政学系, 福建 厦门 361005)

提 要: 公务员制度的开发机制是提高公务员素质, 加强公务员队伍的群体竞争实力, 提高政府行政效率的重要内存机制。本文粗略研究了我国公务员制度的作用, 并探讨了转轨时期开发机制的功能异化现象。

关键词: 开发机制; 作用; 功能异化现象

中图分类号: D630.3 文献标识码: A 文章编号: 1008—6463(1999)04—0054—03

公务员制度的开发机制是提高公务员素质, 加强公务员队伍的群体竞争实力, 提高政府行政效率的重要内存机制。从广义上来讲, 人才开发涉及公务员管理中的人员录用与培训, 由于“培训是推进开发的主要工具或方法”,^[1] 本文仅以公务员的培训为核心分析当前中国公务员制度的开发机制。

开发机制的作用

决定组织生存与发展的核心因素是人, 对人的开发与管理应该是各类组织关注的热点。行政组织也必须充分发挥公务员制度开发机制的作用, 以推进组织发展。具体说, 公务员制度开发机制主要有三个作用:

1、盘活个人技能存量。人才存量是蓄积在人才体内的没有充分发挥出来的潜在能量。人才的智能发挥往往要受到许多环境因素的影响, 因为“人的态度的形成, 一半是受了习惯成见的影响, 另一半则是受他们工作的组织影响和规定的。”^[2] 当组织的运作体制不能有效开挖人才的潜能时, 人的态度中的消极方面便会倾向于阻止内存存量释放。开发机制的作用就在于通过良性制度环境的创设, 使人才的潜能得以开发, 从而盘活人才存量。

2、提高政府生产效能。政府是提供公共物品的社会机体, 公共物品与服务的输出过程, 就是政府的生产过程, 这一过程生产力的衡量是以公共产品的质量标准的, 产品的质量高低又必然与产品生产者(人)的素质高低有关。高素质的公务员队伍有助于政府提供高质量的公共产品与服务, 从而提高政府生产力。因此, 政府必须通过设置有效的开发措施与机制, 用积极的人才开发战略确保实现对人才的开发, 从而在总和上提高组织素质。而行政组织整体素质的提高, 又直接作用于其公共物品提供过程, 使这一过程具有更大的创造爆发力, 能够为其外在超系统提供高质服务。

3、顺应外界环境发展。政治发展对经济发展的相对依赖性, 使政治系统的改革总是滞后于外界经济生活的变动。作为政治系统核心组成部分的行政分系统, 其变动发展的轨迹也总是要顺应外界环境的发展的。因为系统间不断地进行交流、联系, 一个系统的发展、变动打破了系统间固有的平衡, 而各系统趋向于均衡的自然冲动, 使差异成为后来者作功的动力。这种发展动力的存在, 趋动后发系统通过自身潜能的开发利用, 实现自身发展, 达致与外界的新的均衡。现代社会经济生活变动迅速, 知识在经济生活中的含量日益加重, 公务员提供的社会服务也只有顺应知识经济发展要求, 才能为社会所接受, 从而推动社会进步。而提高公共服务质量, 必须以人力资源开发为基础。因此, 环境就成为公务员开发机制的一个客观决定条件, 开发机制则为公

员系统的公共服务动态地适应外界环境发展的要求提供了保障。

开发机制的功能异化现象

当前中国正处于转轨时期, 转型社会新旧更替的复杂多变, 为开发机制作用的发挥提供了不确定的外界环境。各种复杂因素的交织扭曲了开发机制运行的条件, 使其无法正常发挥功能, 导致功能异化现象。

1、开发“悬空”化。开发是为了追求一定的效果, 效果在实际工作中的体现是开发效果迁移的过程。一般说来, 开发内容与以后的相似成份越多, 越容易获得积极的迁移; 开发内容与实际需要脱节情况下, 容易出现负迁移或迁移迟滞现象, 即开发内容对于工作的改进不能起积极作用。这其实也就是开发过程务虚不务实的“悬空”现象。按照经济学的观点, 一定量的投资只有带来相应的收益才能对组织的发展起到推动作用。人才开发是组织发展的核心路径, 人力资本只有在相应收益的支持下, 开发活动才能继续下去。但是, 我国目前人力资源开发中的“悬空”现象较为严重, 并成为开发机制功能异化的主要表现。

公务员体系人力资源开发机制以培训为核心, 辅以挂职锻炼、职位轮换等。培训中的开发悬空表现为课程设置陈旧, 理论脱离实际, 重理论轻实践。虽然人事部对公务员培训的课程设置作了较为明确的规定, 但是, 各级培训教师在授课内容上沿用老体例、老方法, 不能适应形势发展需要; 而且, 教师理论研究与实践经验上的脱节, 也使他们的知识更新跟不上实践发展步伐, 从而出现培训内容与实践需要脱节的“悬空”现象。

挂职锻炼与职位轮换中的“悬空”现象, 可以表现为对传承内容的位移或目标误投。挂职锻炼与职位轮换的目的在于使公职人员把握岗位既定工作模式, 熟悉既定工作运行机制。因此, 公职人员的锻炼与轮换在一定意义上就是“模式化过程”, 当工作模式中已有的一些消极作为方式也为公务员所接受时, 就会直接影响到公务员日后工作, 使工作目标的实现受到阻碍。

2、开发低效化。开发过程中的低效可以从两个角度考虑。从个人角度考虑, 开发是要实现个人效用最大化, 但个人效用的最大化取决于个人能否以积极的态度认识并参与开发活动。目前公务员开发动机普遍不高。以培训为例, 虽然培训是公务员开发的重要机制, 对于个人掌握工作技能和适应知识经济挑战至关重要, 但是, 公务员职位的相对稳定, 使公务员队伍缺乏竞争意识。这在培训过程中表现为: 学习动机不高, 将培训作为一种假期, 甚至以“假学员”冒名顶替。从公务员系统来说, 开发必然要涉及一定的资源投入, 当投入的资源不能带来预期效益时, 开发低效化现象就产生了。低效开发表现为两种情况: 一是重复开发。由于目前公务员管理还不是很规范, 人力资源预测工作欠缺, 人事开发没有做到科学规划, 开发盲目性大, 在公务员培训中极易出现重复培训现象。有的是培训施教机构不同产生的对同一对象的培训; 有的是任职培训中, 某些课程培训上的重复。重复培训是投资加大条件下的低回报性培训, 它不能实现投资量的完全回报, 是典型的低效现象。二是应付开发。培训施教机构在行政单位与安排下进行公务员培训, 常常会仓促上阵, 难以保证培训质量, 参训人员也多半将培训当作一项不得已的差事, 敷衍了事, 这样自然会使资源投入的收益下降。

3、开发“直线”化。“直线”式开发是开发内容狭窄, 公务员职业转移能力差的异化现象。人才的流动能力, 特别是职业之间的流动能力是人才资源开发效果的重要评估手段, 人才的职业阈界鲜明是人才流动的重大阻碍, 这种职业阈界的形成又与长期职业实践和对应性直线开发有密切关系。个人职业阈界使人们在职业转移上困难重重, 给人才的重新配置和再就业工程带来阻力。当前我国政府系统通过减员增效分流冗员, 遇到的一个重大阻力就是公务员职业转移能力差。个人和组织有意识的学习和培训对公务员职业转移能力的培养意义重大, 但是, 目前公务员开发直线性明显, 具体表现为: (1) 轮岗、挂职锻炼等制度带给公务员的只是公职岗位的实践经验, 其发散性才能在开发中被聚焦于单一的直线才能。在这样的制度实践中, 公务员个人能力开发受到很大限制。(2) 培训中对文化知识教育的相对忽视, 使公务员不能即时更新知识。培训侧重于行政管理类知识的获得, 对其他职业的知识、技能消极排斥, 这种培训有助于公务员尽快适应并熟悉行政管理工作, 保证公务员职业的稳定和固定化。但是, 开放社会中, 任何稳定都是相对的, 文官常任制已在多国人事

管理实践中被打破,越来越多的公务员面临职业重新选择的问题。我国公务员制度推行中,必然也要面对这一问题,而且,机构改革的进行也已逐渐加深了人们对这一问题的认识。因此,“直线式”开发不利于公务员职业转移能力的培养,是对开发机制功能的扭曲。

4、开发形式化。开发中不注重内容与效益,走过场,片面追求形式的现象就是开发的形式化。默顿将这种现象称作“目标位移”,即组织工作目标追求过程中,组织成员用手段置换目标,以手段的追求作为组织的工作目标。开发是人才资源智能充分发挥进而实现组织高效的重要手段,但是,公务员开发中常出现两种形式化问题:一是被动开发导致的形式化,即开发是在行政命令的强制下,为不忤逆上级意志而进行的。开发主体往往将开发投资化作为高消费,在组织预算约束中,开发预算总被列为可有可无的项目,只有当其他各项预算支出得到保障,预算约束又允许,兼而有外力压制下,组织才会将开发预算提上日程。开发客体往往以工作为借口,强调个人的时间约束,不愿参加开发项目,只是迫于职位晋升等制度性约束与利益的限制,才勉强去应付一下。组织与个人对开发的消极被动态度,使开发成为一种走过场、应付差事的活动过程,不可能产生实际的开发效果。二是主动开发导致的形式化。主动开发可以有目的的区别,当开发只是服务于主客体所需的某种宣传效用时,开发也就形式化了。比如,行政领导有时将开发工作作为政绩的一项来看待,开发培训承担机构也乐于在此过程中获得收益,当行政领导只在乎开发的声势(开发人数、次数),培训施教机构只看重开发的经济回报时,开发也就在这种目标位移过程中被形式化了。

参考文献:

- [1] 杰伊·M·谢夫利兹. 政府人事管理[M]. 中共中央出版社, 1997. 287.
- [2] 查尔斯·佩罗. 组织分析[M]. 上海人民出版社, 1989. 4.

责任校对: 王 萍